

Tilburg University

Noot bij: Beroepscommissie RSJ (2008-01-07)

Kooijmans, T.

Publication date:
2008

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Kooijmans, T., (2008). *Noot bij: Beroepscommissie RSJ (2008-01-07)*, No. 22, Jan 07, 2008. (Sancties; Vol. 4, No. p. 260-263).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

die eisen voldaan. Het beroep van de directeur had daarom beter om formele redenen (schending van de onderzoeks-plicht) ongegrond verklaard kunnen zijn.

Gerard de Jonge

22 Disciplinaire straf, bevoegdheid. Opgelegde straf nietig verklaard, omdat een beperkte aanwijzing van een afdelingshoofd als plaatsvervangend directeur met uitsluitend de bedoeling het opleggen van een disciplinaire straf en het opleggen van bepaalde ordemaatregelen mogelijk te maken, niet strookt met de bedoeling van de wet; Pbw, art. 3 en 5 (Beroepscommissie 7 januari 2008, 07/2067/GA; Van de Pol, Fleers, Kelk, Jousma, secr.)

Post alia.

De inhoud van het beklag en de uitspraak van de beklagcommissie

Het beklag betreft een disciplinaire straf van opsluiting in een strafcel voor de duur van zeven dagen, wegens fysieke agressie naar een personeelslid.

De beklagcommissie heeft het beklag formeel gegrond verklaard en materieel gegrond verklaard voor zover meer dan vier dagen straf is opgelegd en een tegemoetkoming van € 30,- toegekend, op de gronden als in de aangehechte uitspraak weergegeven.

De standpunten van de directeur en klager

De unit-directeur heeft in beroep zijn tegenover de beklagcommissie ingenomen standpunt als volgt toegelicht.

Het gaat om de volgende twistpunten: a. de bevoegdheid tot strafoplegging en b. is er sprake van een klap. Om met b te beginnen, PIW'er [...] die het incident heeft gezien heeft ter zitting van de beklagcommissie aangegeven hoe de klap was. Het was een forse klap op de arm, dat is wat anders dan een wegduwende

beweging. De PIW'er die het verslag heeft opgemaakt is niet meer werkzaam in de inrichting.

Met betrekking tot a: [afdelingshoofd] heeft zelf de straf opgelegd. Bij besluit van 20 november 2006 van de sectordirecteur Gevangeniswezen namens de Minister, is hij aangewezen als plaatsvervanger van de directeur als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Pbw en was hij bevoegd om de straf op te leggen. Met betrekking tot de vrees dat er onvoldoende afstand en daardoor onvoldoende objectiviteit door het afdelingshoofd kan worden betracht, kan het volgende gezegd worden. De functie van afdelingshoofd is heel anders geworden in de loop der tijd. Het afdelingshoofd bevindt zich veel minder op de afdeling en is veel meer met beleid bezig dan vroeger. Wat dat betreft is de afstand naar de gedetineerden er wel. Het gevaar is overigens onderkend. Als een collega zich te betrokken voelt bij een incident, dan doet een ander of de directeur dit af. Ook al is sprake van een incident gericht tegen een personeelslid, dan nog is men objectief genoeg om dit af te handelen. Als waarnemend unit-directeur handel je niet alleen incidenten op de eigen afdeling af, maar ook op de andere afdelingen. Er is geen sprake van dat men zich onder druk laat zetten door het personeel om bijvoorbeeld een hogere straf op te leggen. Overigens zijn onlangs richtlijnen vastgesteld die aangeven hoe om te gaan met incidenten. Dit alles ter bevordering van een uniforme werkwijze. De richtlijnen worden binnenkort aan de beklagcommissie voorgelegd. Er was al sprake van veel overleg tussen de afdelingshoofden. De functie van de directeur is adviserend en ondersteunend. Uiteindelijk blijft de directeur eindverantwoordelijk. Na de beslissing tot oplegging van straf vindt overleg met de directeur plaats. De directeur straft zelf ook nog. Bij een klap richting het personeel wordt zeven dagen strafcel opgelegd. In dit geval werd het bezoek ook nog verstoord.

Klager heeft zijn standpunt, zoals ingenomen tegenover de beklagcommissie, in beroep niet toegelicht.

De beoordeling

Per 1 januari 2006 zijn in totaal zes afdelingshoofden door de Minister van Justitie benoemd als plaatsvervanger van de directeur als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Pbw. Het besluit had een geldigheidsduur tot 1 januari 2007. Bij besluit van 20 november 2006 is afdelingshoofd, wederom aangewezen als plaatsvervanger van de directeur als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Pbw onder de volgende voorwaarden: "(afdelingshoofd) is uitsluitend bevoegd tot de oplegging van orde-maatregelen, bedoeld in artikel 23, lid 1, onder a en b, en lid 2, artikel 24, lid 1, op de gronden van artikel 23, lid 1, onder a en b, artikel 24, lid 3, toepassing van artikel 25 en disciplinaire straffen, bedoeld in artikel 51, en de toepassing van de artikelen 52, eerste en tweede lid, en en 53, derde en vierde lid, Penitentiaire begin-selenwet. De door [afdelingshoofd] opge-maakte beslissingen tot het opleggen van disciplinaire straffen worden besproken met zijn directeur." De onderhavige straf is op 23 februari 2007 opgelegd.

Artikel 5, vierde lid, van de Pbw bepaalt –voor zover in beroep aan de orde– dat aan de directeur is voorbehouden de be-slissing omtrent:

b. de uitsluiting van deelname aan acti-viteiten en de verlenging daarvan, be-doeld in artikel 23, eerste lid, onder a en b, onderscheidenlijk artikel 23, tweede lid;

c. de plaatsing in afzondering en de verlenging hiervan, bedoeld in artikel 24, eerste lid, op de gronden van artikel 23, eerste lid, onder a en b, onderscheidenlijk artikel 24, derde lid, en de toepassing van artikel 25;

h. de oplegging van een disciplinaire straf, bedoeld in artikel 51, en de toepas-sing van de artikelen 52, eerste en tweede lid, en 53, derde en vierde lid.

Artikel 3 luidt –voor zover in beroep aan de orde– als volgt:

derde lid: Het beheer van een inrich-ting of afdeling berust bij de directeur, die als zodanig door Onze Minister wordt aangewezen.

vierde lid: Onze Minister wijst een of meer personen aan als plaatsvervanger van de directeur.

In de memorie van toelichting op de Pbw onderdeel 6 Beheer (*Kamerstukken II* 1994/95, 24 263 nr. 3) staat met betrek-king tot het vorenstaande het volgende: "De directeur kan zijn aan deze wet ont-leende bevoegdheden en de naleving van een bij of krachtens deze wet gestelde (zorg)plicht overdragen aan de in de in-richting werkzame personen, met uitzon-dering van de bevoegdheden, genoemd in artikel 5, eerste en vierde lid. De over-dracht betreft zowel materiële als formele bevoegdheden. Ook de naleving van zorgplichten is vatbaar voor overdracht. De niet overdraagbare bevoegdheden betreffen beslissingen die zó ingrijpend of verstrekkend zijn dat in de wet is voorge-schreven dat deze uitsluitend door de directeur of diens plaatsvervanger mogen worden uitgeoefend. Een dergelijke con-structie is in overeenstemming met de bestendige lijn in de jurisprudentie van de beroepscommissie uit de sectie gevange-niswezen van de Centrale Raad voor Straf-rechtstoepassing. In artikel 5, vierde lid, zijn deze exclusieve bevoegdheden limita-tief vermeld."

Voorts is daarover het volgende te le-zen: "Vervallen is het vereiste dat de plaatsvervangend directeur slechts een disciplinaire straf mag opleggen bij –gebleken– afwezigheid, belet of ontsten-tenis van de directeur. Een dergelijke re-geling verdraagt zich niet met de huidige inzichten omtrent de wijze van leiding geven aan een inrichting, waarbij verde-ling van taken en overdracht van be-voegdheden behoren. De beroepscom-missie heeft een dergelijke taakverdeling ook aanvaard met de overweging dat de plaatsvervangend directeur evenals de directeur een algemene beheersbevoeg-heid heeft (BC 15 augustus 1990, A 104/0, *SANCTIES* 1990, 89)."

Uit het voorgaande volgt dat het de onmiskenbare bedoeling van de wetgever is geweest om een aantal ingrijpende be-voegdheden, waaronder die tot oplegging van disciplinaire straffen, voor te behou-

den aan de directeur of zijn plaatsvervanger. Kenmerkend voor hun functie is dat zij belast zijn met een algemene beheersbevoegdheid en op de voor een onbevooroordeelde en evenwichtige strafoplegging noodzakelijke afstand staan ten opzichte van de gebeurtenissen waarover aan de gedetineerde verslag is aangezegd. Niet gebleken is van gewijzigde inzichten van de wetgever op dit punt. Gelet hierop is de beroepscommissie van oordeel dat een beperkte aanwijzing van een afdelingshoofd als plaatsvervangend directeur met uitsluitend de bedoeling het opleggen van een disciplinaire straf en het nemen van bepaalde ordemaatregelen mogelijk te maken niet strookt met de bedoeling van de wet, meer in het bijzonder de artikelen 3 en 5 van de Pbw en de Memorie van toelichting op de Pbw. Nu een deugdelijke grondslag aan de strafoplegging is komen te ontvallen, moet de opgelegde straf nietig worden verklaard. De uitspraak van de beklagcommissie zal dan ook worden vernietigd, het beklag zal alsnog in zijn geheel gegrond worden verklaard en aan klager zal voor het door hem ondervonden ongemak na te noemen tegemoetkoming worden toegekend.

De uitspraak

De beroepscommissie vernietigt de uitspraak van de beklagcommissie en verklaart het beklag alsnog in zijn geheel gegrond. Zij bepaalt dat klager een tegemoetkoming toekomt van € 70,-.

NOOT

1. In het reguliere strafrecht wordt van oudsher terecht veel waarde gehecht aan de omstandigheid dat de sanctie-oplegger onpartijdig, onafhankelijk en (dus) nietvooringenomen is. Dat uitgangspunt vindt onder meer weerslag in art. 268 lid 2 Sv, inhoudende dat de rechter die als rechter-commissaris enig onderzoek in de zaak heeft verricht, niet als zittingsrechter optreedt. Op internationaal niveau is het

vervat in art. 14 lid 1 IVBPR en art. 6 lid 1 EVRM. In EHRM 24 mei 1989, *NJ* 1990, 627 m.nt. PvD (Hauschildt t. Denemarken) oordeelde het EHRM in dit verband, zake-lijk weergegeven, dat de vraag of de rechter moet worden aangemerkt als onpartijdig, moet worden beantwoord aan de hand van een subjectieve test, waarbij het gaat om de persoonlijke overtuiging van een bepaalde rechter in een bepaalde zaak, en aan de hand van een objectieve test, waarbij moet worden vastgesteld of de rechter voldoende waarborgen bood om iedere gerechtvaardigde twijfel te zinnen opzichte uit te sluiten. Het objectieve karakter van laatstgenoemde test is daarin gelegen dat de vrees voor partijdigheid objectief gerechtvaardigd geacht moet kunnen worden. (Zie nader M.I. Veldt, *Het EVRM en de onpartijdige strafrechter* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1997, en idem, 'Aantekeningen bij art. 268', in: A.L. Melai & M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Het Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer z.j., (supplement 119, december 2000).)

2. Ook in het detentierecht lijkt evengenoemd uitgangspunt ingang te hebben gevonden. De onderhavige uitspraak vormt daarvan een illustratie. Op zichzelf kon de inrichtingsdirecteur menen dat hij de Pbw aan zijn zijde had waar hij stelde dat het afdelingshoofd –zijnde een in art. 3 lid 4 Pbw bedoelde plaatsvervanger van de directeur– bevoegd was tot oplegging van de disciplinaire straf van opsluiting in een strafcel. Een dergelijke beslissing is ingevolge art. 5 lid 4 sub h Pbw voorbehouden aan de inrichtingsdirecteur of via art. 3 lid 4 Pbw aan zijn plaatsvervanger. Voor zover de tekst van de wet daarover nog ruimte voor misverstand zou laten bestaan, maakt de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 1994/95, 24 263, nr. 3, p. 21) zoals ook weergegeven door de beroepscommissie op dit punt aan alle onzekerheid een einde: “(de) niet overdraagbare bevoegdheden betreffen beslissingen die zó ingrijpend of verstrekkend zijn dat in de wet is voorgeschreven dat deze uitsluitend door de directeur of

die als vervanger mogen worden uitgeoefend.'

De beroepscommissie passeert evenwel het standpunt van de directeur. Zij oordeelt dat 'een beperkte aanwijzing van een afdelingshoofd als plaatsvervangend directeur met uitsluitend de bedoeling het opleggen van een disciplinaire straf en het nemen van bepaalde ordemaatregelen mogelijk te maken niet strookt met de bedoeling van de wet, meer in het bijzonder de artikelen 3 en 5 van de Pbw en de memorie van toelichting op de Pbw.' Hoe moet dit oordeel worden geduid in het licht van de hiervoor onder 1 gemaakte opmerkingen? Uit de toelichting door de directeur van zijn beroep kan worden afgeleid dat het afdelingshoofd in zijn optiek doorgaans op een dusdanig grote afstand staat tot de dagelijkse gang der zaken in de inrichting dat hij in alle objectiviteit een beslissing als de hier in geding zijnde kan nemen. De directeur geeft hier blijk van, wat ik aanduid als, een materiële visie: de feitelijke afstand tussen afdelingshoofd en het incident en de betrokken gedetineerde is voldoende groot om tot een objectief oordeel en oplegging van een disciplinaire straf te komen. Op de keper beschouwd, verschilt de directeur hier niet wezenlijk van mening met de beroepscommissie. Ook de beroepscommissie is van oordeel – zij het dat dit oordeel betrekking heeft op plaatsvervangend directeurs in het algemeen – dat plaatsvervangend directeurs belast zijn met een algemene beheersbevoegdheid en op de voor een onbevooroordeelde en evenwichtige strafoplegging noodzakelijke afstand staan ten opzichte van de gebeurtenissen. Dat de beroepscommissie

in het onderhavige geval uiteindelijk tot een ander oordeel komt dan de directeur, valt bij deze stand van zaken slechts te herleiden tot de gememoreerde omstandigheid dat hier sprake is van een "beperkte aanwijzing van een afdelingshoofd als plaatsvervangend directeur met uitsluitend de bedoeling het opleggen van een disciplinaire straf en het nemen van bepaalde ordemaatregelen mogelijk te maken". Dat zou, aldus de beroepscommissie, niet stroken met de bedoeling van de wet. Maar wat is dan de bedoeling van de wet? De wet maakt het expliciet mogelijk dat functionarissen in de inrichting worden aangewezen als plaatsvervanger (art. 3 lid 4 Pbw). Ook een plaatsvervangend directeur is als zodanig belast met het beheer van de inrichting (art. 3 lid 3 Pbw). De Pbw onderscheidt hier niet in categorieën van beslissingen waarmee plaatsvervangend directeurs kunnen worden belast. Dat brengt met zich mee dat bij een ministeriële benoeming tot plaatsvervangend directeur beperkingen kunnen worden gesteld aan de omvang van de beslissingsbevoegdheid van de plaatsvervanger. Zonder nadere toelichting – die in de uitspraak evenwel ontbreekt – valt dan niet direct in te zien waarom de beperkte aanwijzing tekort schiet. Of zou de beroepscommissie zich met zoveel woorden hebben willen uitspreken over een structurele herschikking van bevoegdheden in de inrichting? (Of zou het verlengingsbesluit – waaromtrent uit de uitspraak niets blijkt van de duur van de looptijd – zijn geldigheidsduur hebben verloren?)

T. Kooijmans